

*Ivica Rubil**

**OSVRT NA KONFERENCIJU “FISCAL POLICY
IN THE CRISIS AND BEYOND: SHORT-TERM
CHALLENGES AND LONG-TERM IMPACTS”,
25.11.2010., EKONOMSKI INSTITUT, ZAGREB.**

Ima li, i u kojim okolnostima, fiskalna politika potencijala suzbiti nedaće nastale pod utjecajem nedavne svjetske gospodarske krize? Može li se ekspanzivn(ij) im fiskalnim mjerama, ponajprije na rashodnoj strani proračuna, nadomjestiti nedostatna privatna potražnja i tako potaknuti agregatna potražnja u vrijeme recesije? Do kakvih je kratkoročnih fiskalnih problema dovela kriza i kakvi su dugoročni izgledi za njihovo rješavanje? To su samo neka pitanja na koja se u posljednje vrijeme često traže i nude odgovori.

Njima je bila posvećena jednodnevna međunarodna konferencija “Fiscal Policy in the Crisis and Beyond: Short-term Challenges and Long-term Impacts” koju je 25. studenoga 2010. organizirao Ekonomski institut, Zagreb. Ideja je organizatora bila predstavljanjem radova i raspravom na znanstveno-stručnoj razini pokušati bolje razumjeti razne aspekte fiskalne politike, dijagnosticirati postojeće stanje i izvući pouke za vođenje fiskalne politike u budućnosti. Na konferenciji je prikazano sedam radova kojima su prethodila izlaganja dvojice pozvanih govornika.

U prvom se pozvanom govoru Peter Sanfey iz ureda glavnog ekonomista Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) osvrnuo na općenitu gospodarsku situaciju u zemljama jugoistočne Europe. Kao najvažnije slabosti tih zemalja naveo je: zaostajanje u provođenju potrebnih strukturnih reformi; relativno visok, ali neuravnotežen rast koji se u pretkriznom razdoblju ostvarivao zahvaljujući domaćoj potražnji i uvozu, a krhkost kojeg je došla do izražaja u tijeku krize i

* I. Rubil, asistent u Ekonomskom institutu, Zagreb. (E-mail: irubil@eizg.hr).

visoka razina euroizacije/dolarizacije i s njom povezana ranjivost financijskoga sustava. Iako je vjerojatno da će u srednjem roku pridruživanje Europskoj Uniji donijeti pozivne učinke – ponajprije većom atraktivnošću regije iz perspektive inozemnih investitora – ipak je promjena dosadašnje strategije rasta potrebna. Ta bi se promjena morala ostvariti jačanjem domaćih tržišta kapitala i financiranjem u domaćim valutama, a isto tako i reformama usmjerenima na unaprjeđenje poslovnoga okruženja i jačanju izvozne orijentacije. Iz toga proizašlo manje oslanjanje na zajmove u inozemnim valutama i poboljšavanje tekućega salda bilance plaćanja trebali bi dovesti do dvostrukoga cilja – bržega i stabilnijega gospodarskoga rasta. Iako nije izravno govorio o javnim financijama i o fiskalnoj politici, Sanfey je dao širi gospodarski kontekst koji ne smije biti zanemaren kada se razmatraju mjere fiskalne politike.

Drugi pozvani govornik, Neven Mates, savjetnik guvernera Hrvatske narodna banke, usredotočio se na pouke o fiskalnoj politici koje se mogu izvući iz iskustava koja je ponudila nedavna kriza. Pritom nastoji pokazati kako su i fiskalne politike pojedinih zemalja, rame uz rame s kreditnim *boom*-om, pridonijele razvitku krize. Pitanje njihove relativne važnosti pritom ostavlja otvorenim. Kronološkim slijedom, Mates razmatra fiskalnu politiku u desetljeću prije i u tijeku krize, a na koncu spekulira o fiskalnim izazovima u kontekstu postkriznoga razvoja gospodarske situacije. Mates ekspanzivnu fiskalnu politiku Sjedinjenih Država i perifernih zemalja zone eura u razdoblju relativno brzog pretkriznoga rasta smatra jednom od važnih odrednica globalne neravnoteže (SAD u odnosu na Kinu), odnosno neravnotežu unutar zone eura. Taj je "labavi" pristup državnim financijama rezultirao smanjenjem fiskalnoga prostora – izraženoga udjelom javnoga duga u BDP – u trenucima kada je bio najpotrebniji. Usto, fiskalna je vjerodostojnost bila narušena računovodstvenim manipulacijama u iskazivanju deficita i neprincipijelnošću u primjeni fiskalnih pravila (osobito u zoni eura). Što se, pak, zemalja Srednje i Istočne, a i Jugoistočne Europe tiče, njima je broj stupnjeva fiskalne slobode bio ograničen velikim vanjskim neravnotežama. Mates zatim analizira reakcije fiskalnih vlasti u različitim fazama krize, naglašavajući pritom posebno ulogu Međunarodnoga monetarnoga fonda koji je još na početku 2008. – oprečno duhu fiskalnoga konzervativizma koji obično zastupa – pozvao na međunarodno usklađene mjere fiskalne ekspanzije i u skladu s tim povećao količinu danih zajmova i uveo mnogo labaviju politiku uvjetovanja pri njihovom odobravanju. No, kako je kriza odmicala ta se politika sve više pokazivala pogrešnom i pojedine su se zemlje morale okrenuti fiskalnim restrikcijama. Što se zemalja Srednje i Istočne, a i Jugoistočne Europe tiče, Mates ističe da je reakcija fiskalne politike u tim zemljama bila pod ključnim utjecajem veličine fiskalnoga prostora stvorenoga u razdoblju prije krize. Pritom su, zbog kombinacije fiskalne neravnoteže i manjka na tekućem računu bilance plaćanja, u najnezavidnijem položaju bile zemlje Jugoistočne Europe. Na kraju, Mates zaključuje da pred zem-

ljama koje su pod utjecajem krize zapale u fiskalne probleme stoji budućnost puna izazova, osobito uzme li se u obzir mogućnost da je kriza djelovala na smanjenje potencijalnih stopa gospodarskoga rasta.

Nakon izlaganja pozvanih govornika, prvi je dio konferencije otvoren radom Rubena Schoonackersa i Freddyja Heylena o utjecaju fiskalne politike na ukupnu proizvodnost proizvodnih čimbenika (TFP – *total factor productivity*). Oni na uzorku zemalja OECD u razdoblju od 1975. do danas pokušavaju procijeniti izravne i neizravne učinke javne potrošnje i poreza na TFP. Kod izravnih učinaka pronalaze da povećanje ukupne javne potrošnje, smanjenje proizvodnih rashoda (investicije) i povećanje izdataka za socijalna davanja smanjuju i TFP i dohodak po stanovniku. Što se neizravnih učinaka tiče, s jedne strane, veći porez na dobit smanjuje TFP jer destimulira izravna inozemna ulaganja i s njima povezan pristup svjetskoj tehnologiji, a, s druge strane, ulaganja u ljudski kapital i obrazovanje u tom smislu djeluju pozitivno.

Motivirana nedavnim pokušajima mnogih zemalja da u kejnzejanskom duhu ekspanzivnim mjerama fiskalne politike potaknu svoja gospodarstva u vrijeme recesije, Anja Baum empirijski testira utjecaj fiskalne politike na gospodarsku aktivnost. Pritom ona uzima u obzir razumnu teorijsku mogućnost, zanemarenu u dosadašnjoj literaturi, da je veza fiskalne politike i realne gospodarske aktivnosti nelinearna u smislu da je utjecaj ekspanzivnih mjera uvjetovan trenutnim stanjem poslovnoga ciklusa. Naime, teorijski je vjerojatnije da će povećanje javne potrošnje istisnuti dio privatne potrošnje u prosperitetnijim razdobljima nego u recesijama, pogotovo uzme li se u obzir da su kreditna ograničenja veća u gospodarski nepovoljnim vremenima. Usto, u rad je skupa s nelinearnostima uključena i analiza fiskalne održivosti. U radu su korišteni podaci za Sjedinjene Države i za Njemačku od sredine sedamdesetih godina XX. stoljeća do danas. Rezultati upućuju na to da su učinci fiskalne politike u Njemačkoj doista nelinearni i da je fiskalna politika održiva, dok u slučaju Sjedinjenih Država nije moguće izvesti jasne zaključke.

Mitja Čok, Boris Majcen, Tjaša Redek i Jože Sambt analiziraju proizvodnost jedne vrste javnih rashoda – izdataka za visoko obrazovanje. Koristeći se modelom izračunljive opće ravnoteže za slovensko gospodarstvo, oni simuliraju makroekonomske učinke povećanih ulaganja u tercijarno obrazovanje uz različite scenarije financiranja tih ulaganja (neto zaduživanjem, smanjenjem drugih rashoda ili, pak, povećanjem poreza na dodanu vrijednost). Rezultati, očekivano, upućuju na općenito pozitivan učinak većih ulaganja u visoko obrazovanje na ekonomski rast. Autori su, dodatno, procijenili i povrat na visoko obrazovanje na mikrorazini, koristeći se klasičnim Mincerovim regresijama. Rezultati pokazuju da su bruto zarade visokoobrazovanih u prosjeku trostruko veće od onih koji imaju samo osnovnoškolsko obrazovanje.

U posljednjem radu prvoga dijela, Ivica Rubil i Sandra Švaljek analiziraju hrvatske javne financije u srednjem roku, do godine 2020. Jednostavnom analizom zasnovanom na inter-temporalnom proračunskom ograničenju, oni računaju udio javnoga duga opće države (bez garancija) u 2020., uz različite pretpostavke o budućim realnim stopama rasta i o kamatnim stopama, a isto tako i uz različite scenarije kretanja udjela rashoda u BDP. Usredotočujući se na rashodnu stranu proračuna, pokazuju da će sadašnju razinu javnoga duga u BDP-u (oko 40% do kraja 2010.) biti moguće zadržati samo ako udio rashoda u BDP bude najviše 35%. Za usporedbu, prosjek u pretkriznim godinama, 2002.-2007., bio je 38%. Oni također promatraju proračunski proces u Hrvatskoj s politekonomskoga stajališta i zaključuju na osnovi karakteristika toga procesa i političkoga sustava općenito da bi uvođenje fiskalnoga pravila u nekom obliku bio najpogodniji način povećanja fiskalne discipline.

U drugome dijelu konferencije, Markus Eller u svome radu uspoređuje snagu djelovanja automatskih stabilizatora zemalja članica EU iz Središnje i Istočne i iz Jugoistočne Europe (CESEE-10) u odnosu na stare članice EU. Eller zaključuje da su jači oni u starim članicama, ponajprije zbog toga što su udjeli javnih rashoda u BDP veći kod starih zemalja članica. Iako taj zaključak naoko navodi na izvedeni zaključak da bi odgovarajuća fiskalna reakcija na pad gospodarske aktivnosti u krizi bile diskrecijske ekspanzivne mjere, Eller upozorava – na tragu govora Nevena Matesa – da potencijal diskrecijskih mjera uvelike ovisi o veličini fiskalnoga prostora. Ako se zna da je većina zemalja iz skupine CESEE-10 vodila ekspanzivnu fiskalnu politiku, pitanje je koliko oslanjanje na dalju ekspanziju diskrecijskim mjerama može proći bez negativnih reakcija tržišta.

Maja Kadievaska Vojnović, Anita Angelovska Bezovska, Jane Bogoev i Ana Mitreska analiziraju cikličko ponašanje fiskalne politike u Makedoniji u razdoblju 1991.-2009. Pritom ih posebno zanimaju dva podrazdoblja: razdoblje do godine 1996. i razdoblje od 1996. do danas. Naime, potkraj 1995. Makedonija je prešla na režim de facto fiksno tečaja (uz jednu jednokratnu devaluaciju 1996.), za čije je održavanje potrebno uzajamno djelovanje monetarne i fiskalne politike, osobito u maloj otvorenoj privredi kakva je makedonska. Fiskalnu je politiku Makedonije u promatranome razdoblju uvelike obilježio i MMF-ov program koji je bio na snazi jedanaest od devetnaest godina. Rezultati pokazuju da je do 1996. fiskalna politika bila uglavnom procikličkoga karaktera, a nakon toga je postala protuciklička, što upućuje na utjecaj novoga tečajnoga režima na vođenje fiskalne politike. Za razliku od većine radova iste tematike, autori su korištenjem primjerene metode uzeli u obzir mogućnost endogenosti karaktera fiskalne politike u odnosu na cikličku poziciju gospodarstva.

Posljednji je rad na konferenciji rad Ane Grdović Gnip koja promatra hrvatsku fiskalnu politiku u razdoblju 1995.-2010. Autorica metodom Europske komisije rastavlja reakciju fiskalne politike u tijeku poslovnoga ciklusa na cikličku

(automatsku) i diskrecijsku komponentu. Grdović Gnip pokazuje da je djelovanje automatskih stabilizatora u Hrvatskoj slabo, što je slučaj i s usporedivim europskim zemljama. Ciklički je karakter fiskalne politike do 2000. godine bio promjenljiv. Primjerice, u trogodišnjem razdoblju – od 1996. do godine 1998. – kada je Hrvatska ostvarivala pozitivan jaz BDP, provodila se i prociklička (1997.) i protuciklička fiskalna politika (1996. i 1998.). U razdoblju od 2004. do godine 2008. Hrvatska je provodila ekspanzivnu fiskalnu politiku, koja je u 2006. bila stabilizacijska i protuciklička zbog negativnoga jaza BDP, ali je njezino djelovanje od godine 2006. preraslo u procikličko.

Ova je konferencija Ekonomskog instituta, Zagreb svakako dala određeni doprinos boljem razumijevanju uloge fiskalne politike općenito i u kriznim vremenima, kako za same autore, tako i za druge sudionike. Unatoč tome što je konferencija trajala kratko, u dva pozvana govora i sedam prezentiranih radova pokriven je širok spektar tema vezanih za fiskalnu politiku u svijetu i regiji: od fiskalnih reakcija ključnih svjetskih ekonomija na krizu, preko najnovijih i dugoročnijih iskustava zemalja regije do analize pojedinih kategorija državnih rashoda i uključivanja političke dimenzije javnih financija. Također, uz "narativne" radove i one bazirane na jednostavnim teorijskim i metodologijskim okvirima, bilo je i onih analitički rigoroznijih. Na koncu, ostvarena je dobra ravnoteža između pitanja koja su relevantna u kratkom roku, i onih koja se odnose na dugi rok.